第53卷 第6期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol. 53, No. 6
2016年11月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) Nov. 2016

台湾问题研究

主持人语

2008年5月以来,经过两岸同胞共同努力,两岸关系呈现出和平发展的局面,取得了许多重要成果。这些成果包括海峡两岸在坚持“九二共识”和一个中国原则的基础上推进解决台湾涉外事务方面的问题。但是,经由今年1月16日岛内举行台湾地区领导人选举,台湾实现又一次政党轮替;5月20日蔡英文上台执政。这一结果对两岸关系的发展产生一定影响,两岸关系中的不确定性因素有所增加,其中台湾涉外事务问题也将面临新的情况。而自3月17日中国大陆与冈比亚恢复邦交关系,5月23日台湾以“中华台北”名义、观察员身份出席世界卫生大会(WHA),及台湾参加APEC特使位阶下降等,预示着大陆方面对处理台湾涉外事务问题有了新的政策及做法,两岸在台湾“国际空间”问题开始了新的又一轮的较量。由此,在新形势下产生的相关问题,值得在学理与法理的层面上加以探讨。本栏目即发表两篇有关这方面最新观察和研究成果的论文。

——李义虎

台湾的“国际空间”问题与中国大陆的政策导向
——以“冈比亚模式”为例

李义虎[1] 梁浩[2]

(1. 北京大学 台湾研究院,北京 100871; 2. 文化部 两岸文化研究基地,北京 100020)

摘 要: 长期以来,台湾“国际空间”问题是两岸关系的焦点,处在统“独”较量的前沿。马英九主政时期,以“九二共识”为基础,作为两岸关系和平发展的重要结果,台湾“国际空间”亦有所拓展。蔡英文胜选和主政以来,拒绝接受“九二共识”及其核心内涵,两岸共同政治基础不复存在,在台湾“国际空间”问题上的矛盾再次突出。3月17日,中国大陆方面与冈比亚恢复外交关系,从某种意义上可视为对台湾新当局的一次政策警示。中国大陆方面将继续强调“九二共识”,坚定维护“一中框架”,并据此来处理台湾的“国际空间”问题。

关键词: 国际空间;冈比亚模式;政策导向

中图分类号:D 820 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2016)06-0130-09

今年5.20之后,民进党蔡英文上台执政,台湾政局出现民进党“全面执政”的局面,两岸关系发展也进入一个存在不确定性的时期。台湾的“国际空间”问题本是两岸关系发展、特别是当局互动中的一个重要而敏感的问题。在国民党马英九执政的八年间,两岸由于在体现“两岸同属一中”的“九二共识”及反对“台独”方面有着相当明确和确定的共识,因而在这个问题的处理上十分友善和默契,不仅有所谓“外交休兵”,即在“邦交国”方面停止“挖墙脚”动作,即便有五六个国家希望与中国大陆方面建交,中国大陆亦相当默契地予以婉拒;而且在国际组织和国际公约方面,中国大陆也在秉持“一个中国”原则的前提下协助台湾参与世界卫生组织大会和国际民航组织大会

收稿日期:2016-07-22

作者简介:李义虎,男,河北肃宁人,北京大学台湾研究院教授。

等;此外,台湾与两新(新西兰、新加坡)签订类似于 FTA 的经济合作协定,亦得益于双方在共同承认“九二共识”基础上建立的政治互信。这些应该视为国民党执政时期台湾方面在涉外事务领域的“成就”,也是其执政的“最大亮点”。

但由于近几个月以来蔡英文在“九二共识”上一直不能回应中国大陆方面的正当关切,对于“九二共识”这道必答题左右躲闪、刻意回避,致使台湾的“国际空间”问题成为“地动山摇”中至少是属于“地动”的例子。在 3 月 17 日——恰好夹在 1.16 与 5.20 之间——中国大陆与冈比亚正式恢复两国的邦交关系,此一事例带有某种政策预警含义和心理暗示作用。如果连同陆客赴台游骤减、虱目鱼契作叫停等因素,在相当程度上这甚至是中国大陆对台政策让台湾方面从无感到有感的迅速转变。

在新形势下,台湾的“国际空间”问题将有什么新的变化? 中国大陆在台湾“国际空间”问题上将采取何种导向的政策? 这些均是值得探讨的重要课题,是关乎下一阶段两岸关系发展的无法回避的问题。

一、冈比亚模式:背景和特点

3 月 17 日,中国大陆方面与冈比亚签署《联合公报》,恢复大使级外交关系。公报表示,根据两国人民的利益和愿望,为在《联合国宪章》宗旨和原则以及国际法准则基础上推动和加强两国友好合作关系,惠及两国人民,两国政府同意并决定自公报签署之日起恢复大使级外交关系。冈比亚政府承认世界上只有一个中国,中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府,台湾是中国领土不可分割的一部分。①

联合公报中的“恢复”二字,反映了冈比亚与中国大陆建立外交关系并非首次。历史地看,冈比亚确曾利用两岸矛盾在邦交问题上多次“改换门庭”。1968 年,独立仅三年的冈比亚受台湾当局拉拢与其建立“外交关系”。1974 年,在“非洲兄弟”与中国大陆建交高潮的影响下,冈比亚抛弃台湾、转投中国大陆,当年底两国正式建交。李登辉主政时期,台湾当局大搞“金元外交”,作为世界上最不发达的国家之一,冈比亚对此缺乏免疫力,于 1995 年再次靠拢台湾,与之恢复“邦交”。近年来,冈比亚经济萧条,亟需外来援助。由于岛内经济情势也不甚景气,台湾当局无力像跻身“亚洲四小龙”时期那样慷慨大方;而中国大陆经济长期快速增长,中非合作机制健康稳定发展,在创新合作方式、丰富合作内涵、扩大合作领域、拓展彼此利益等方面呈现良好态势。当前,中国已成为非洲最大的贸易伙伴,中非经贸合作硕果累累、举世瞩目。在此背景下,冈比亚试图搭乘中非合作的快车,主动谋求与中国大陆恢复外交关系,以提振经济、摆脱困境,也在情理之中。

中冈复交创造了“冈比亚模式”,这一模式的突出特点是“两个空窗期”。一是冈比亚与台湾当局先行断交,然后等待中国大陆与之复交的“空窗期”。众所周知,早在 2013 年 11 月,冈比亚就已经宣布与台湾方面断交。由于马英九执政以来,在“九二共识”的基础上,大力倡导“外交休兵”,中国大陆方面为不影响两岸关系和平发展大局,婉拒了冈比亚的复交请求,在两年四个月的时间里,没有与冈比亚恢复外交关系。二是从 1 月 16 日蔡英文当选台湾地区领导人到 5 月 20 日正式就职的“空窗期”。蔡英文的胜选意味着奉行“台独”党纲的民进党再度执政。从胜选到就职,蔡英文对“九二共识”闪烁其词、采取模糊处理办法,没有承认“九二共识”、认同其核心内涵的迹象,其主政以后的两岸政策走向引发岛内外普遍关切和担忧。中冈宣布复交的 3 月 17 日,时间恰在蔡英文胜选和就职的中间点,距离 1 月 16 日和 5 月 20 日均有两个月左右的时间,颇有释放政策信息和预警未来的意味,也确乎耐人寻味。

二、“冈比亚模式”折射的问题

尽管中国外交部发言人表示,中冈恢复外交关系并不针对任何人,是水到渠成、瓜熟蒂落的结果。但中冈复交仍引发了岛内外热议,笔者认为,“冈比亚模式”至少折射出以下四点问题:

① 《人民日报》2016 年 3 月 18 日。

(一)“九二共识”作为两岸共同政治基础比什么都重要

我们不妨先来比较两年前冈比亚提出与中国大陆复交遭婉拒和今年中国大陆同意与冈比亚恢复外交关系的时空背景:彼时台湾地区领导人马英九承认“九二共识”的存在,明确表示“‘九二共识’内容很清楚,‘就是一个中国’”①,在此基础上,两岸关系和平发展、热络空前,海协会和海基会恢复了制度化协商,举行了 11 次高层会谈,签署了涵盖观光、交通、经贸、民生等方面的 23 项协议,双方的交流与合作越来越密切;特别是,由于双方建立了政治互信,不仅国台办与陆委会之间形成了工作沟通机制,而且举行了两岸领导人会面即“习马会”。上述成果大大惠及了岛内民众,也赢得国际社会的广泛赞誉。

而今,新当选的台湾地区领导人蔡英文对“九二共识”采取“打太极”的策略,选举期间辩称“‘九二共识’是选项,但非唯一选项”②,胜选后虽表示“理解和尊重‘九二会谈’的历史事实”,要“依现行宪政体制推动两岸关系”③,在就职演说中也提及“1992 年两岸两会会谈的历史事实与求同存异的共同认知”,“会依据中华民国宪法、两岸人民关系条例及其他相关法律,处理两岸事务”④,但绕来绕去就是不肯承认“九二共识”及其核心内涵(即“两岸同属一中”)。由此不难发现,台湾地区领导人以什么样的态度对待“九二共识”及其核心内涵,这种态度是明确的还是模糊的、是接受的还是拒绝的,构成了中国大陆决定是否与冈比亚恢复外交关系的一个重要考量因素,也确系影响包括台湾“国际空间”等一系列重大问题能否得到解决的决定性因素。蔡英文主政以来,两岸关系未能像蔡英文允诺的那样“维持现状”,国台办与陆委会及海协会与海基会两个重要的商谈机制中断,海协会对海基会发来的传真“只读不回”,在两岸经贸交往中占有重要地位的中国大陆对台大宗采购已经叫停;3 月 20 日之后中国大陆赴台观光客即开始骤减,而新当局主政整整 100 天,情况更是看跌,“统计日月潭等 9 个陆客团在台湾最常去的景点,团数从1 453团跌到 435 团,跌了 70.6%;人数从33 859 人跌到9 730人,下跌 71.26%”⑤。由此可见,“九二共识”是两岸关系和平发展的前提绝非虚言,如果“九二共识”这一共同政治基础被挑战、被破坏,那么两岸关系就难免面临“停摆”,既已取得的成果也可能有所损失、大打折扣。正如马英九所言,“‘九二共识’并非空口乱说,看过去二十几年来的发展,两岸关系与‘九二共识’,相合则旺、相离则伤、相反则荡。”⑥

(二)对台湾当局而言两岸政策的位阶高于对外关系

围绕两岸政策与对外关系孰高孰低,岛内囿于不同的政治意图和策略存在不同认知。1995 年,台湾当局对外机构负责人钱复公开表示,“两岸政策的位阶应高于‘外交’政策,因为‘外交’政策只是‘政府’繁百庶政中的一项,而两岸政策则牵涉到‘国家’未来走向,是‘国家’未来兴亡盛衰之所系”。⑦ 这番话迅即招致当时的台湾领导人李登辉的严重不满,不久以后,钱复被调离对外机构主管位置,其继任者章孝严则将对外政策的位阶定位于两岸政策之上,之后此定位成为李登辉当局处理两岸关系与对外关系的位阶顺序。陈水扁主政时期,台湾当局继续坚持对外政策位阶高于两岸政策,甚至还以挑起“烽火外交”与中国大陆对冲。直到马英九上台以后,台湾当局明确宣示两岸政策位阶高于对外政策,公开在两岸与“国际”两个“高阶政治”领域的问题进行了一次“拨乱反正”。

---

① 台湾《中央日报》2011 年 8 月 29 日。
② 《人民日报》(海外版)2015 年 12 月 28 日。
③ 台湾“中央社”2016 年 1 月 21 日电。
④ 中评社台北 5 月 20 日电。
⑤ 台湾《旺报》2016 年 9 月 3 日。
⑥ 中新社台北 2015 年 5 月 18 日电。
⑦ 台湾《自由时报》1995 年 12 月 30 日。

反观蔡英文 5.20 就职演说,虽然表示“尊重‘九二会谈’的历史事实”及讲到“以‘宪法’等处理两岸事务”,但却刻意将两岸政策的论述放在区域问题部分的末尾,在可能使两岸关系多边化、区域化甚至国际化的同时有意淡化两岸政策的位阶和分量。而从竞选到就职,蔡英文不遗余力地鼓吹“新南向政策”,意欲降低台湾经济对中国大陆的依存程度,主政以后媚日亲美,在冲之鸟礁争议中表现软弱,开放“美猪”进口、积极申请加入 TPP,甚至在“雄三飞弹”误射以后先通报美国再与中国大陆方面沟通,显见重国际、轻两岸的倾向,存在“绕过中国(中国大陆),让台湾直接走向世界”的幻想。事实上,台湾“国际空间”问题是服从于两岸关系的一个子议题,是两岸政治关系在国际上的集中表现,与两岸关系的发展同步、同向、共进退。李扁主政时期,先后抛出“两国论”“一边一国论”等挑衅论调,引发中国大陆方面的回击反制,致使台湾的“国际空间”被强力封锁,其国际处境亦陷入空前严峻的境地。马英九执政以后,两岸关系持续发生积极变化,所倡导的“外交休兵”得到中国大陆方面的默许,台湾的国际困境大为缓解。近期,“冈比亚模式”再次证明:台湾方面若想扩大国际参与,就必须清醒地意识到两岸政策的位阶高于对外关系,缓解国际困境、拓展“国际空间”,首先要改善和发展两岸关系。

(三)中国大陆方面拥有且在必要情况下会毅然使用对台施压的“硬”办法

中冈复交让岛内产生这样一种隐忧,“冈比亚模式”会不会对台湾当局其他“邦交国”形成示范,造成“邦交国”循“冈比亚模式”先与台湾断交、再与中国大陆建交?“冈比亚模式”会不会成为多米诺骨牌倒落的开端,进而引发“雪崩式断交”,台湾方面的“国际空间”被封锁压缩、再度陷入孤立困境?这些问题尚需观察。不过,与“冈比亚模式”相照应的是,今年 5 月,台湾方面收到世界卫生大会(WHA)邀请函的时间,与以前相比明显有所迟滞,而且邀请函上前所未有地明确强调“联合国大会第 2758 号决议”“WHA 第 25.1 号决议”以及上述文件中的“一中原则”;8 月,梵蒂冈与中国大陆就主教任命达成谅解,双方正式建交曙光初现,台湾方面在欧洲的最后一个“邦交国”岌岌可危;依循“一中原则”,肯尼亚和亚美尼亚不顾台湾方面的力抗甚至抢夺,分别将 5 名和 78 名台籍电信诈骗案犯罪嫌疑人遣返中国大陆。上述事例接踵而至,绝非偶然,它们与中冈复交共同表明,中国大陆方面对台施压不仅有“硬”办法,而且在必要的情况下会毅然决然地使用它。一厢情愿地认定“北京对台湾真的已经没有办法了”,不但是自欺欺人,更可能把台湾带入险境。① 中国大陆方面是否动用这些“硬”办法,归根结底还是取决于台湾当局对“九二共识”及其核心内涵的态度。实际上,蔡英文胜选以后,中国大陆方面的政策宣示,已经有了不拘泥于文字表述(是不是采用“九二共识”这种提法)、而专注于核心内涵(即“两岸同属一中”)的意味,给蔡英文释放了足够的善意。蔡英文在就职演说中使用了“宪法”而非“宪政”的措辞,相较于以往的表态有所调整,说明“冈比亚效应”等“硬”办法发挥了一定的警示作用,但蔡英文在两岸关系性质这一根本问题上的态度依然模糊,与中国大陆方面能够接受和容忍的底线有不小差距。② 如果蔡英文不为所动、一意孤行,中国大陆方面继续动用若干外交及经济的“硬”办法对台施压,也不是什么奇怪的事情。

(四)台湾当局及其领导人应该丢掉幻想、摈弃“台独”

2012 年蔡英文参加“大选”不敌马英九而败

---

① 台湾《中央日报》网络版报道,“独”派大老辜宽敏称“北京对台湾真的已经没有办法了”,详见中国台湾网 http://www.taiwan.cn/plzhx/hxshp/zhzh/201603/t20160314_11408323.htm

② 从法理意义上讲,“宪法”比“宪政”更具体、更清晰,模糊空间有所压缩。台湾方面现行“宪法”所规定的疆域依然包括中国大陆和台湾,也即坚持大中国架构;而蔡英文的“维持现状”若与“宪政体制”勾连,则隐含了像李扁那样通过“宪政”改革进一步限缩大中国架构、进而在法理上走向独立的可能。详见李义虎:《在两岸关系性质的大是大非问题上绝不含糊》,新华社 2016 年 5 月 24 日署名文章;王英津:《蔡英文“宪法”论述的“进”与“退”》,《中国评论》月刊 2016 年 7 月号,第 4—9 页。

选,有评论曾指出"台独"党纲和两岸政策是其"生死罩门",或者说是其所要解决的"最后一里路"。从那以后,民进党虽曾多次"华山论剑"专门讨论两岸议题,后来也表示要参与两岸交流、维护台海和平、不与中国大陆对抗,但迄今为止,民进党的两岸政策并没有发生实质性变化,"台独"依然写在党纲里、是其供奉的神主牌。在对外交往上,民进党在野时期反对"一中框架",主张两岸关系发展不应妨碍台湾的"国际地位",调侃马英九的"外交休兵"未使"外交团队"发挥应有作用、不知为何而战。蔡英文就职以来,取消遥祭中山陵仪式,废除"课纲微调",任命独派人士担任教育和文化部门负责人,"去中国化"动作频频,"柔性台独"日渐浮出水面。种种事例说明,蔡英文和台湾当局仍然没有完全放弃"台独"幻想,在施政过程中其背后不仅有"台独基本教义派"的掣肘,而且其"理念型台独"的内心亦会不时作祟。但是,30 年以来两岸关系发展的历史证明,"台独"是一条走不通的狭窄道路,而近几个月以来蔡英文当局在两岸关系上接连碰壁,也说明"台独"是其施政的"毒药"。

5 月 20 日当天,国台办负责人就两岸关系发表谈话时严正指出,"我们捍卫国家主权和领土完整决心未变,能力更强,将坚决遏制任何形式的'台独'分裂行径和图谋"①,表明了中国大陆方面反对"台独"的坚定立场。同时,为世界上绝大多数国家所认同的"两岸同属一中"已经成为当今国际秩序的重要组成部分,而国际秩序是长期演进形成的、具有相对稳定性的客观存在,碰撞国际现实只能头破血流,任何妄想在国际社会制造"两个中国""一中一台"和"台湾独立"的企图都是注定失败的。民进党及其追随者往往难以打破对美国的迷思,认为美国在关键时刻会舍身相挺。然而事实表明,美国长期以来不过将台湾作为牵制中国大陆的工具,希冀美国因为台湾与中国大陆撕破脸,未免是过分的奢望。且随着中国大陆国际影响力的提升,中美交流合作的领域愈加宽广,台湾问题在两国关系中的分量呈递减之势,长此以往台湾恐怕"连棋子都做不成"。因此,"台独"无异于"茶壶里的风暴",只能吵吵嚷嚷,但却翻不了天。中国大陆方面多次表示,"无论哪个党派、团体,无论其过去主张过什么,只要承认'九二共识'的历史事实,认同其核心意涵,我们都愿意同其交往"。② 是要继续推动两岸关系和平发展还是制造障碍使两岸关系开倒车,端在一转念一反掌之间。在客观现实面前,民进党当局唯有彻底醒悟,放弃"台独"意识形态,回归到两岸对话的正常轨道上来,才是顺应历史潮流的明智之举。

三、中国大陆方面的政策导向

台湾"国际空间"问题属于"高阶政治"的范畴,关系到台湾的政治定位,稍有不慎就可能违反"一中框架",触及我国的主权与领土完整;当然,它也是岛内各界密切关注的敏感话题,处理不好必然伤害岛内民众的感情、引发岛内民意的反弹。在国民党主政时期,两岸能够在"九二共识"共同政治基础上,经由对话协商,循序渐进地推动台湾"国际空间"问题的解决。现在,民进党全面执政,拒绝接受"九二共识"及其核心内涵,台湾"国际空间"问题或成为激化和引爆两岸矛盾的触媒。因应当前的形势,中国大陆方面要坚持以下政策导向:

(一)扩大传声分贝,重语强调"九二共识"

蔡英文胜选和就职以前,针对台湾政局有可能发生的变化,中国大陆方面紧扣"九二共识"扩大传声分贝,数度抛重话、划红线,有效促使台湾方面清醒认识"九二共识"及其核心内涵的重要意义。习近平总书记指出,"'九二共识'对两岸建立政治互信、开展对话协商、改善和发展两岸关系,发挥了不可替代的重要作用。如果两岸双方的共同政治基础遭到破坏,两岸互信将不复存在,两岸关系就会重新回到动荡不安的老路上去"。③"七年来两岸关系能够实现和平发展,关键在于

① 《人民日报》2016 年 5 月 21 日。
② 《人民日报》(海外版)2015 年 11 月 8 日。
③ 《人民日报》2015 年 3 月 5 日。

双方确立了坚持‘九二共识’、反对‘台独’的共同政治基础。没有这个定海神针,和平发展之舟就会遭遇惊涛骇浪,甚至彻底倾覆。”①国台办主任张志军表示,“坚持‘九二共识’政治基础,继续走和平发展道路,就可以不断开辟两岸关系新前景。不承认“九二共识”的历史事实,不认同两岸同属一中的核心意涵,就是改变两岸关系和平发展和台海和平稳定的现状,必将遭致两岸同胞共同反对”。② 这些讲话,不仅重申了“九二共识”是两岸关系和平发展的基石,而且措辞严厉地点明了台湾当局拒绝“九二共识”将会带来的严重后果,可以说是让蔡英文调整两岸政策论述、正视九二会谈历史事实的重要因素。

岛内有评论认为,“从 2014 年以来,蔡英文展现了高度对两岸关系的自信,她以为只要民进党能赢得多数,中国大陆对台政策就会跟着民进党转”。③ 换言之,蔡英文之所以采取“以拖待变”的策略处理“九二共识”,乃是因为她误以为中国大陆方面对于“九二共识”的坚持不是没有“变”的可能。她在就职演说中呼吁“两岸的两个执政党要放下历史包袱”④,无非是希望中国大陆在“九二共识”上做出更大让步。更让她存有侥幸和幻想的是,李扁时期大肆推行的以“去中国化”为主要内容的“文化台独”,特别是透过教科书改造年轻世代民族观、历史观、文化观和国家观的努力正在开花结果,在马英九主政后期爆发的“太阳花运动”和“反课纲运动”当中已经有所体现。蔡英文向来被外界认定为“理念型台独”,她既曾积极参与李登辉时期“两国论”的炮制,又在陈水扁意欲接受“九二共识”的关键节点紧急介入、予以否认。2016 年 7 月,在接受《华盛顿邮报》专访时,她直言“设定期限,要求台湾‘政府’违反民意去承受一些对方的条件,其实可能性是不大的”⑤。这预示了蔡英文裹挟所谓“民意”以自重,拒不接受“九二共识”,坚决捍卫其核心价值和基本立场的政治态度。从某种意义上说,蔡英文与中国大陆方面在理念上的对冲,类似博弈论中两辆开足马力相向而行的赛车,均摆出迫使对方扭转方向盘的架势。

但无论如何,“九二共识”是中国大陆方面对台政策的基本底线和原则立场,中国大陆方面对“九二共识”的坚持,再怎么强调也不为过。值得的注意是,为了让蔡英文当局对“九二共识”形成更加清醒的认识,中国大陆方面的表态不仅从正面讲述“九二共识”的基础性作用,而且从反面严正指出拒绝“九二共识”的重大危害,从而达到振聋发聩的效果,促使蔡英文和台湾当局正视“基础不牢、地动山摇”的局面,丢掉“峰回路转、波平浪静”的侥幸,充分认知“九二共识”是两岸政治互信的基础,是解决台湾“国际空间”问题的根本前提。唯有接受和认同“九二共识”及其核心内涵,才能通过协商谈判、妥善解决“国际空间”问题;而如果离开了“九二共识”这个先决条件,拓展“国际空间”根本无从谈起,现有的“国际空间”也可能难以为继。

(二)采取惩罚措施,坚定维护“一中框架”

过去八年,马英九当局取得了漂亮的“外交”成绩单,相当程度上满足了岛内民众扩大国际参与的诉求和愿望,与中国大陆方面的默契和协助密不可分。这当然是以“九二共识”为基础的,是以双方存在政治互信为前提的。如今,蔡英文当局也有意更多参与国际社会,深化与美、日、欧、东盟等国家和地区的关系,在减灾救灾、经贸合作与规则制定等方面发挥更大作用。如果说中国大陆方面协助马英九当局在拓展“国际空间”方面取得突破,既是对马英九当局在国际场合不节外生枝的一种信任,也可视为对其接受“九二共识”的一种奖励;那么如今蔡英文当局拒绝“九二共识”及其核心内涵,且抱有增加台湾作为独立主权“国家”的国际能见度的意图,中国大陆方面在台湾“国际空间”问题的政策就必须有所区隔,否则

① 《人民日报》(海外版)2015 年 11 月 8 日。
② 新华社 2016 年 3 月 8 日电。
③ 台湾《旺报》2016 年 8 月 22 日。
④ 中评社台北 5 月 20 日电。
⑤ 中评社台北 7 月 22 日电。

一方面可能使“一中框架”有所松动,另一方面也会让蔡英文当局产生这样一种误解:即使不接受“九二共识”,照样能“维持现状”,坐享国民党主政时期两岸关系和平发展红利,在“国际空间”等问题上延续前任开创的良好局面。

这种政策上的区隔应带有一定的惩罚性质,也就是中国大陆方面要剥夺新的台湾当局照收在国民党主政期间以“九二共识”为基础取得的成果。例如,按照亚太经合组织(APEC)有关谅解备忘录的规定,台湾只能派出负责经济事务的相关负责人出席。马英九主政时期,获允选派曾任台湾地区副领导人的连战、肖万长作为特使参加APEC,并在会议期间与中国大陆领导人胡锦涛、习近平举行会晤,无疑是相当大进展。但蔡英文在“九二共识”必答题上未能递交令人满意的答卷,故而台湾方面必须降低参加 APEC 的代表层级,重新回到李扁主政时期的惯例,仅能派学术与财经人士与会。① 又如,从 1997 开始,台湾当局连续 12 年申请以观察员身份参加世界卫生大会,直到马英九主政的 2009 年才获得成功,台湾方面以“中华台北”名义受邀出席。今年,世界卫生大会的会期是在蔡英文就职以后,而发函时间在马英九卸任之前,为体现对接受“九二共识”的马当局的尊重,台湾方面收到了世界卫生大会的邀请函,只是邀请函上特别强调了“一中原则”。明年世界卫生大会举行以前,如果蔡英文在“九二共识”及其核心内涵问题上放弃“补答”,就应当中止台湾方面的与会资格,以示惩罚和警戒。再如,台湾获准参与国际民航组织大会(ICAO),也是马英九主政时期以“九二共识”为基础取得的成就。今年 8 月,蔡英文办公室发言人希望中国大陆方面放行台湾参与国际民航组织大会,国台办则再度声明“一中原则”是协商基础。9 月底,国际民航组织大会开幕,台湾方面未能参与。这自然是拒绝“九二共识”及其核心内涵的必然代价,也不失为由此所受到的必然惩罚。

奖惩制度中既有奖励也有惩罚,本是极为正常的政治逻辑,没有听说过只有奖没有惩或只有惩没有奖;到底采取何种措施需要看政治关系的实质。当然,采取惩罚措施,客观上使解决台湾“国际空间”问题的进程在一定程度上有所倒退。但造成这种倒退的责任不在中国大陆,而在蔡英文当局。质言之,伴随奉行“台独”党纲的民进党重新执政,特别是在蔡英文当局拒不接受“九二共识”的背景下,解决台湾“国际空间”问题的进程势必进入反复期、波折期乃至动荡期,这是不以人的意志为转移的。两岸在台湾“国际空间”问题上取得的成绩固然来之不易,应当倍加珍惜,但“珍惜”不等于“绥靖”。中国大陆方面必须坚持“九二共识”,严守“一中框架”,不能因为害怕失去既有成果而妥协。如此方能彰显反对“台独”、维护“一中”的政治定力,让蔡英文当局对“九二共识”和“一中框架”的前提性更加有感。从长远来讲,这种做法反而能够推动台湾“国际空间”问题的解决在曲折中前进、实现螺旋式上升。

(三)分门别类、个案处理台湾参与国际组织方面的“国际空间”问题

中国大陆方面固然要恪守底线、不给有意制造“两个中国”“一中一台”和“台湾独立”等形式的分裂活动以“国际空间”,也要从促进两岸关系和平发展、争取岛内民意,进而推动祖国和平统一大业的战略角度,充分认识合情合理处理台湾“国际空间”的必要性。台湾不是主权国家,它只是中国范围内的一个地区。但是,自 1949 年以来,它也确实拥有一定的管辖范围,在全球化经济发展的背景下,其对外交往和开放程度也变得越来越高。由于台湾的政治定位至今没有得到妥善解决,受此限制,台湾长期处在主流国际社会的边缘地带,被众多具有广泛影响力的国际组织拒之门外。而所剩无几的“邦交国”又多为小国、穷国,且经常可能遭遇“断交”之虞。对于不能够平等、尊严地参与国际事务,岛内民意颇有不满甚至怨念。更糟糕的是,岛内分裂势力热衷于将造成这种局面的原因简单归结为中国大陆方面的杯葛,进而制造民粹悲情、挑拨岛内民众反对中国大

① 陈水扁主政时期,拟派曾任台湾地区副领导人的李元簇参会,遭中国大陆方面否决而未能成行,台湾方面缺席当年的上海 APEC。

陆。20 世纪 90 年代李登辉当局推动“加入联合国”,“把中国大陆必然的抵制,解释为‘霸权’对台湾的欺凌,以此在台湾掀起了一场成功的民粹运动”。① 2000 年之后,陈水扁当局污蔑中国大陆为扼杀台湾“国际生存空间”,采取“将‘邦交国’挖光、国际政治生路堵光、对等谈判筹码挤光”的“三光”政策,把“邦交国”数量持续减少的挫败感引向对中国大陆的仇恨,使得多数岛内民众把中国大陆反对“台独”的举措误解为对台湾“打压”“欺负”。尤须注意的是,岛内民众在历史发展进程中形成了强烈的“出头天”意识,要求更有尊严地参与国际事务、扩大一定程度的“国际空间”即是这种意识的一种体现;如果中国大陆方面不对台湾“国际空间”问题给予足够重视,给人一种“不统一就无法解决”的错觉,就会加剧台湾同胞的疏离感,不利于增强两岸命运共同体意识。因此,中国大陆方面要坚持原则性和灵活性相统一,把解决台湾“国际空间”问题作为争取民心、扭转民意的重要一环,对具体个案有针对性地进行处理。

在现阶段,台湾发展“国际空间”的诉求,主要表现为谋求台湾更多地参与各类国际组织、特别是政府间国际组织的活动,以寻求更多的国际资源与平等发展的机会。② 台湾方面是否具备国际组织章程所规定的准入条件,构成了这种愿望能不能得到满足的先决因素。有些政府间国际组织的章程明确规定只有主权国家才能加入,比如联合国大会等。台湾方面的地区属性决定了它根本不具有会员资格,对于台湾方面申请加入或“重返”这类国际组织的努力,中国大陆方面强调台湾的非主权国家地位、强调按国际组织的章程办事,就既可达到防范“两个中国”“一中一台”和“台湾独立”的目的,又不致给岛内个别政治势力以控诉中国大陆方面打压封锁、煽动民众敌视仇恨中国大陆的口实。有些政府间国际组织的章程允许非主权国家以观察员等其他身份参加,比如世界卫生组织大会等。马英九主政时期,在不违反国际组织章程规定和“一中框架”的前提下,台湾方面以适当身份参与其中,中国大陆方面乐观其成。前文已述,这样的突破应当是有条件且可逆的,蔡英文对于“九二共识”及其核心内涵的态度决定了是否能够延续。此外,还有些非政府间国际组织(INGO),乃是由民间性质的社团或法人、自然人相互间通过制定章程得以建立,与相关政府无涉。对于台湾方面加入这类国际组织的行为,中国大陆方面可继续采取不主动阻止的做法。在一些特殊的案例中,亦可将其作为两岸在国际事务中开展合作的试点,探索台湾方面以不背离“一中框架”的适当名义与中国大陆共同参与国际组织的经验和模式。

四、结　语

台湾“国际空间”问题事关我国主权与领土完整,在某种程度上也较易触及台湾民众感情。特别是在民进党“全面执政”、蔡英文拒不接受“九二共识”及其核心内涵的背景下,台湾“国际空间”问题变得更为敏感、复杂。今年 3 月 17 日,中冈恢复外交关系,开创了“冈比亚模式”。“冈比亚模式”表明,“九二共识”是两岸政治互信的第一块基石,它作为两岸关系和平发展的政治基础比什么都重要。离开“九二共识”,马英九主政时期在台湾“国际空间”方面取得的突破或将得而复失,或将大打折扣,在新的形势下蔡英文和台湾当局冀图拓展“国际空间”的目标前景并不看好,甚至可能成为其执政成绩单上的“败笔”。由于蔡英文在“九二共识”上缺乏“补答”的意向,中国大陆方面要扩大传声分贝,着重强调拒绝“九二共识”必须付出的代价,让台湾方面真正听得进去、有所触动;要采取惩罚措施,在台湾当局不与中国大陆方面就政治互信基础相向而行的情况下,即可剥夺过去八年在“国际空间”问题上取得的成果或突破,如降低台湾方面参与 APEC 的代表层级,中止其参与世界卫生大会和国际民航组织大会的资格,防范分裂势力增强台湾作为独立主权“国家”国际能见度的用心。与此同时,要充分认识在“一个中国”框架下解决台湾“国际空

① 谢大宁:《台湾历史课纲所牵涉的认同问题及其发展》,《台湾研究》2015 年第 4 期。
② 饶戈平:《对台湾“国际空间”问题的思考》,《北京大学学报》2012 年第 5 期。

间”问题的合理性必要性,将其作为争取台湾民心的重要一环;按照国际组织章程,分门别类、逐案对待,依实际情况处理台湾参与国际组织方面的“国际空间”问题。

Taiwan's "International Space" Issue and Mainland China's Policy Guidance

Li Yihu[1], Liang Hao[2]

(1. *Research Institute of Taiwan Studies*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*;
2. *Research Base for Cross-Strait Culture under the Ministry of Culture*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: Taiwan's "international space" issue has long been the focus of cross-Strait relations. Under Ma Ying-Jeou's (马英九) regime, as a prominent achievement of the peaceful development of cross-Strait relations, Taiwan's "international space" also expanded on the basis of the 1992 Consensus. As Tsai Ing-wen (蔡英文) has refused the 1992 Consensus and its core connotation, the common political basis has no longer existed and the contradiction of Taiwan's "international space" issue has become protruded again. On March 17, 2016, Mainland China resumed diplomatic relations with Gambia, which in a sense can be regarded as a policy warning to Tsai Ing-wen's new regime. Mainland China will continue to emphasize the 1992 Consensus, firmly maintain the "one-China framework" and accordingly address Taiwan's "international space" issue.

Key words: international space, Gambia model, policy guidance